

Aleksandra Kowalczyk

Dochodzenie zwrotu wydatków poniesionych przez gminę, która udzieliła osobie bezdomnej świadczeń pomocy społecznej w miejscu pobytu

Recovery of Expenses Incurred by the Municipality Which Provided the Homeless Person with Social Assistance Benefits at the Place of Stay

Wprowadzenie

Na podstawie art. 101 ust.7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.; dalej: u.p.s.) gmina, która przyznała świadczenia pomocy społecznej osobie bezdomnej w miejscu pobytu, może dochodzić zwrotu poniesionych wydatków od gminy właściwej ze względu na ostatnie miejsce zameldowania tej osoby na pobyt stały. Ta z pozoru jasna regulacja, w praktyce nastrocza trudności. Przede wszystkim dlatego, że przyznanie świadczenia następuje na podstawie przepisów prawa administracyjnego, natomiast sprawa o zwrot wydatków ma już charakter cywilny. Celem artykułu jest przedstawienie kluczowych kwestii związanych ze zwrotem wydatków poniesionych przez gminę w związku z udzieleniem osobie bezdomnej świadczeń pomocy społecznej w miejscu pobytu z uwzględnieniem zarówno przepisów prawa administracyjnego, jak i cywilnego. Istotnym zagadnieniem jest określenie właściwości organów administracji publicznej w oparciu o nieostre przesłanki wskazane w art. 101 ust. 3 u.p.s. Na etapie procesu cywilnego kwestiami wartymi omówienia są: możliwość kwestionowania ustaleń organu administracji publicznej celem uchylenia się od obowiązku zwrotu wydatków oraz zakres prowadzonego przez sąd postępowania dowodowego.

1. Definicja osoby bezdomnej

Tematem artykułu jest dochodzenie zwrotu wydatków poniesionych przez gminę, która udzieliła osobie bezdomnej świadczeń pomocy społecznej w miejscu pobytu. Stąd też zasadnym jest już na wstępie objaśnienie definicji osoby bezdomnej. Według art. 6 pkt 8 u.p.s. bezdomnym jest osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy oraz niezameldowana na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a także osoba niezamieszkała w lokalu mieszkalnym i zameldowana na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania. Cytowany przepis zakłada dwa odrębne stany faktyczne pozwalające na uznanie osoby za bezdomną. Pierwszy dotyczy osoby, która nie mieszka w lokalu mieszkalnym oraz jednocześnie nie posiada stałego zameldowania. Natomiast drugi odnosi się do osoby niezamieszkującej w lokalu mieszkalnym, posiadającej stałe zameldowanie w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania. W przypadku każdego z tych dwóch stanów faktycznych przesłanki muszą zostać spełnione łącznie (Postanowienie NSA, 2014, I OW 112/14).

Aby prawidłowo zinterpretować definicję, należy odwołać się do dwóch innych ustaw: ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 725; dalej: u.o.p.l.) oraz ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1191 z późn. zm.; dalej: u.e.l.).

Lokalem mieszkalnym jest lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także lokal będący pracownią służącą twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki; nie jest lokalem mieszkalnym pomieszczenie przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób, w szczególności znajdujące się w budynkach internatów, burs, pensjonatów, hoteli, domów wypoczynkowych lub w innych budynkach służących do celów turystycznych lub wypoczynkowych (art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l.). Słusznie zatem podnosi się w orzecznictwie, że wyliczenie w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l. ma charakter otwarty i pomieszczenia typu: szopa, garaż, budynek gospodarczy nie można uznać za lokale mieszkalne (Postanowienie NSA, 2012, I OW 169/11). Lokalami mieszkalnymi nie są również placówki, w których osoba przebywa w związku z leczeniem, np. szpital (Postanowienie NSA, 2009, I OW 79/09). Także schronisk i noclegowni nie można uznać za lokale mieszkalne, ponieważ przebywanie w nich nie ma cech trwałości (Postanowienie NSA, 2008, I OW 42/08; Postanowienie NSA, 2011, I OW 19/11).

Natomiast „zameldowanie na pobyt stały” należy wyklądać, odwołując się do art. 24 ust. 1 i 2 oraz art. 25 ust. 1 u.e.l. Zgodnie z art. 24 ust. 2 u.e.l. obywatel polski przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest obowiązany wykonywać obowiązek meldunkowy określony w ustawie. Obowiązek ten polega m.in. na zameldowaniu się w miejscu pobytu stałego lub czasowego (art. 24 ust. 2 pkt 1 u.e.l.). Przez pobyt stały należy rozumieć zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania (art. 25 ust. 1 u.e.l.). Zameldowanie na pobyt stały jest zatem formalnym wyrazem woli zamieszkiwania pod danym adresem (Sierpowska, 2020, s. 61). Brak lokalu mieszkalnego w oczywisty sposób implikuje niemożność dopełnienia obowiązku meldunkowego (Sierpowska, 2020, s. 61).

Ustawodawca przyjął, że za osobę bezdomną należy uznać również osobę, która jest zameldowana na pobyt stały, ale nie ma możliwości zamieszkiwania w lokalu. Brak możliwości zamieszkania może być spowodowany konfliktem rodzinnym (Postanowienie NSA, 2007, I OW 57/07), czy też warunkami bytowymi (Sierpowska, 2020, s. 62). Przyjęcie takiej definicji powoduje, że nie można uznać za bezdomną osobę, która jest zameldowana na pobyt stały w lokalu mieszkalnym, w którym obiektywnie może mieszkać, ale nie ma takiej woli (Sierpowska, 2016, s. 34).

Reasumując, należy zgodzić się z Sierpowską, że podstawową kwestią, która przesądza o bezdomności, jest niezamieszkiwanie w lokalu mieszkalnym z powodu jego braku lub niemożności zamieszkiwania w nim, pomimo zameldowania (Sierpowska, 2020, s. 62).

2. Przestanki udzielenia pomocy osobie bezdomnej w miejscu pobytu

Ustawodawca zdecydował się na delimitację przesłanek udzielenia pomocy w miejscu pobytu. Zgodnie z art. 101 ust. 3 u.p.s. w przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie, w sprawach niecierpiących zwłoki oraz w sprawach cudzoziemców i osób, którym udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany, i cudzoziemców i osób, o których mowa w art. 5a u.p.s., właściwa miejscowo jest gmina miejsca pobytu osoby ubiegającej się o świadczenie. Ustawodawca posłużył się w przepisie klauzulami generalnymi „szczególnie uzasadnione przypadki” oraz „sprawy niecierpiące zwłoki”, pozostawiając organom i sądom ocenę zaistnienia przesłanek w konkretnych sytuacjach. Taka konstrukcja przepisu wynika

z przekonania, że ustawodawca za naczelną zasadę postępowania w sprawach o świadczenia z pomocy społecznej przyjął obowiązek kierowania się dobrem osób korzystających z pomocy i ochroną ich dóbr osobistych (Postanowienie NSA, 2010, I OW 143/10).

Sytuacje, do których ma zastosowanie art. 101 ust. 3 u.p.s., mają miejsce wówczas, gdy wnioskodawca z obiektywnych przyczyn nie ma możliwości ubiegania się o przyznanie świadczenia w organie właściwym dla swego miejsca zamieszkania. Przyznanie świadczenia w miejscu pobytu uzasadnia np.: brak mieszkania, niepełnosprawność fizyczna czy psychiczna, niezdolność do pracy z powodu choroby, całkowite uzależnienie egzystencji strony od bieżących świadczeń pomocy społecznej udzielanych w miejscu pobytu (Wyrok WSA w Lublinie, 2012, II SA/Lu 311/12). Również stosowanie aktów przemocy w rodzinie, które spowodowały brak możliwości pomocy ze strony bliskich, uzasadnia przyznanie pomocy w miejscu pobytu (Postanowienie NSA, 2012, I OW 190/11). Nie ulega wątpliwości, że schronienie, odzież i pożywienie należą do podstawowych potrzeb każdego człowieka, które wymagają niezwłocznego zaspokojenia. Bezdomność *per se* jest sytuacją nadzwyczajną, szczególną i niecierpiącą zwłoki. Należy mieć również na uwadze, że nadrzędnym celem pomocy społecznej jest umożliwienie życia w warunkach odpowiadających godności człowieka (art. 3 ust. 1 u.p.s.).

3. Właściwość organu w sprawie przyznania świadczenia w miejscu pobytu

Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, właściwość miejscową gminy ustala się według miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie. W przypadku osoby bezdomnej właściwą miejscowo jest gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały. Takie rozwiązanie legislacyjne nie spotyka się z aprobatą doktryny. Jak wskazuje się w literaturze socjologicznej, problem bezdomności jest zazwyczaj skutkiem innych dysfunkcji, jak problemy rodzinne, alkoholizm, przestępczość, ubóstwo (Śledzianowski, 1997, s. 64). Dysfunkcje te zazwyczaj stopniowo prowadzą do zerwania więzi z rodziną, miejscem zamieszkania, a następnie prowadzą do alienacji i bezdomności. Stąd często osoby bezdomne nie mają możliwości zwrócenia się o pomoc do gminy właściwej ze względu na ich ostatnie miejsce zameldowania. Trafnie przyjmuje się zatem, że obarczenie kosztami świadczeń pomocy społecznej gminy ostatniego miejsca zameldowania jest w istocie sztucznym rozwiązaniem, a prostszym wyjściem byłoby nałożenie obowiązku ponoszenia kosztów na gminę przyznającą pomoc

w miejscu pobytu (Maciejko, 2016, s. 55–56). W szczególności, że może zdarzyć się przypadek, iż osoba bezdomna nie ma w ogóle ostatniego stałego miejsca zameldowania, zatem wszelkie wydatki pokryje gmina przyznająca pomoc w miejscu pobytu, bez możliwości wyegzekwowania zwrotu tych kosztów.

Właściwa miejscowo gmina udziela pomocy społecznej w ramach wykonywania zadań własnych. Według art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.; dalej: u.s.g.) sprawa pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych, jest zadaniem własnym gminy. W doktrynie podkreśla się, że to na gminach, jako najmniejszych jednostkach samorządu terytorialnego, ciąży obowiązek zaspokajania potrzeb wspólnoty w zakresie pomocy społecznej (Sierpowska, 2020, s. 140). Artykuł 17 u.p.s. precyzuje zadania własne gminy w zakresie pomocy społecznej i dzieli je na zadania obowiązkowe oraz fakultatywne. Finansowanie zadań własnych odbywa się z dochodów własnych budżetu gminy. W związku z powyższym, gmina, która udzieliła świadczenia w miejscu pobytu, ma prawo żądać zwrotu poniesionych na ten cel wydatków od gminy właściwej z uwagi na ostatnie miejsce zameldowania osoby bezdomnej. Na gruncie art. 101 ust. 2 u.p.s. sformułowana została jednoznaczna norma, treścią której jest wskazanie, iż w przypadku osoby bezdomnej dla świadczeń z pomocy społecznej właściwą miejscowo jest gmina ostatniego miejsca zameldowania tej osoby na pobyt stały (Postanowienie NSA, 2010, I OW 155/10). Jedynie w przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą osoby ubiegającej się o świadczenie, w sprawach niecierpiących zwłoki właściwą miejscowo jest gmina miejsca pobytu osoby ubiegającej się o świadczenie. W przypadkach, o których mowa w art. 101 ust. 3 u.p.s., gmina właściwa ze względu na miejsce pobytu może przyznać wyłącznie świadczenia wymienione w art. 37–42 i art. 47–50 u.p.s. (Postanowienie NSA, 2007, I OW 67/07). Artykuł 101 ust. 2 u.p.s. nie zmienia zatem ogólnej właściwości organów w sprawach świadczeń, które nie mogą zostać przyznane w miejscu pobytu. Przyznanie pozostałych świadczeń, tj. pomoc w formie pieniężnej lub rzeczowej, w celu ekonomicznego usamodzielnienia (art. 43 u.p.s.), sprawienie pogrzebu (art. 44 u.p.s.), świadczenie pracy socjalnej (art. 45 u.p.s.), poradnictwo specjalistyczne, w szczególności prawne, psychologiczne i rodzinne (art. 46 u.p.s.), usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze lub posiłek, świadczone w ośrodku wsparcia (art. 51 u.p.s.), skierowanie do ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi (art. 51a u.p.s.), usługi opiekuńcze i bytowe w formie rodzinnego domu pomocy (art. 52 u.p.s.), pomoc w formie mieszkania chronionego (art. 53 u.p.s.) i umieszczenie w domu pomocy społecznej

(art. 54 u.p.s.), w dalszym ciągu należą do kompetencji gminy właściwej ze względu na ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stały osoby bezdomnej. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), okoliczność, iż ośrodek pomocy społecznej w określonej gminie przyznał zainteresowanemu zasiłki z pomocy społecznej, nie świadczy, iż organ wykonawczy gminy z tej tylko przyczyny stał się organem właściwym do rozpatrzenia wniosku o umieszczenie w domu pomocy społecznej (Postanowienie NSA, 2007, I OW 67/07). Jeśli zatem osoba bezdomna złoży wniosek do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta gminy miejsca pobytu o przyznanie świadczenia niewymienionego w art. 37–42 i art. 47–50 u.p.s., organ wykonawczy, stosując art. 65 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 775; dalej: k.p.a.) powinien niezwłocznie przekazać podanie do gminy właściwej ze względu na ostatnie miejsce zameldowania osoby bezdomnej na pobyt stały.

Gmina może również odmówić przyznania pomocy osobie bezdomnej, jeśli uzna, że nie występuje szczególnie uzasadniony przypadek i sprawa nie jest niecierpiąca zwłoki. W takiej sytuacji organ również powinien przekazać wniosek organowi właściwemu. Nie może wydać decyzji odmownej w sprawie o przyznanie świadczenia, ponieważ stwierdzając brak spełnienia przesłanek przyznania pomocy w miejscu pobytu, równocześnie stwierdza, że nie jest organem właściwym do podejmowania jakichkolwiek rozstrzygnięć. Przesłanki wymienione w art. 101 ust. 3 u.p.s. przesądzają bowiem o samej właściwości organu, a nie o zasadności przyznania świadczenia. Gmina właściwa ze względu na miejsce pobytu bezdomnego powinna jednak dołożyć należytej staranności przy ocenie sprawy. Sam fakt znalezienia się w bezdomności, jak już zostało wyżej wskazane, jest sytuacją szczególną. Organ powinien zatem rozważyć, czy zwłoka w udzieleniu pomocy, spowodowana przekazaniem podania organowi właściwemu, nie zagrazi egzystencji świadczeniobiorcy.

Z uwagi na nieostre przesłanki przyznania pomocy w miejscu pobytu, pomiędzy organami może dojść do sporu kompetencyjnego. Zgodnie z orzecznictwem spór kompetencyjny to sytuacja, w której przynajmniej dwa organy jednocześnie uważają się za właściwe do załatwienia sprawy (wtedy mamy do czynienia ze sporem pozytywnym) albo gdy każdy z organów uważa się za niewłaściwy do załatwienia tej sprawy (spór negatywny). Spór kompetencyjny występuje tylko wtedy, gdy rozbieżność poglądów co do zakresu działania organów administracji publicznej zachodzi w odniesieniu do rozpoznania i rozstrzygnięcia tej samej sprawy, którą zajmują się co najmniej dwa organy, albo co do której organy odmawiają jej rozpoznania i rozstrzygnięcia, powołując się na brak właściwości

(Postanowienie NSA, 2011, II OW 75/11). Za NSA należy stwierdzić, że postanowienie organu o przekazaniu podania organowi właściwemu zwalnia ten organ od obowiązku załatwienia sprawy, dlatego też z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu o właściwość powinien wystąpić organ, któremu sprawę przekazano, jeżeli nie uważa się za organ właściwy (Postanowienie NSA, 2005, I OW 153/05). Warto odnotować występujący w orzecznictwie pogląd, że przekazanie podania innemu organowi na podstawie art. 65 § 1 k.p.a. jest niezbędnym warunkiem do wystąpienia z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość (Postanowienie NSA, 2011, II OW 95/10).

Należy bowiem podkreślić, że organy administracji publicznej są niezależne, zatem gmina właściwa ze względu na miejsce pobytu bezdomnego samodzielnie dokonuje oceny przesłanek przyznania świadczenia wskazanych w art. 101 ust. 3 u.p.s. Nie ma obowiązku konsultowania z gminą właściwą formy, wysokości i okresu przyznanych świadczeń; nie ma również obowiązku uwzględnienia ewentualnych uwag w zakresie przyznanych świadczeń. W praktyce, sprzeczwy mogą się pojawić, jeśli gmina obowiązana do zwrotu kosztów jest mniej zamożna i gdyby mogła sama zdecydować – przyznałaby świadczenie w mniejszym zakresie. Oczywiście jest, że każdy samorząd ma inny budżet oraz potencjał finansowy. Kwestie możliwości organu nie mogą jednak warunkować przyznania świadczenia. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) we Wrocławiu, zasady przyznawania świadczeń pomocy społecznej odnoszą się do wszystkich beneficjentów, niezależnie od tego, jakimi możliwościami finansowymi dysponują dane ośrodki (Wyrok WSA we Wrocławiu, 2011, IV SA/Wr 694/10). Powoływanie się zatem na etapie procesu cywilnego na brak konsultacji, czy też nieuwzględnienie uwag gminy co do zakresu przyznanej pomocy, nie powinno mieć wpływu na ocenę sprawy przez sąd.

Gmina właściwa ze względu na ostatnie miejsce zameldowania nie może podważyć właściwości gminy przyznającej pomoc w miejscu pobytu, tylko dlatego, że gmina ta przyznaje świadczenia w wysokości, które przewyższają jej możliwości finansowe. Właściwość organu jest bowiem uzależniona wyłącznie od spełnienia przesłanek wskazanych w art. 101 ust. 3 u.p.s. Gdy gmina uważa, że nie zostały one spełnione, negowanie właściwości gminy przyznającej świadczenie w miejscu pobytu powinno przybrać odpowiednią, zinstytucjonalizowaną formę. Wydaje się, że gmina ostatniego miejsca zameldowania – jako organ, który również uznaje się za właściwy w sprawie – powinna złożyć wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pozytywnego.

4. Sprawa o zwrot wydatków jako sprawa cywilna

Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że spór o zwrot wydatków nie ma charakteru administracyjnego, lecz stanowi sprawę cywilną w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.; Postanowienie NSA, 2007, I OW 73/06). Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że art. 101 ust. 7 u.p.s. nie odnosi się do organów, lecz do samych gmin (zatem do osób prawnych) i dlatego spór o zwrot wydatków nie ma administracyjnego charakteru. Należności, o których mowa w art. 101 ust. 7 u.p.s., nie można dochodzić w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ze względu na wyraźny brak odesłania w tym przepisie (Wyrok WSA w Warszawie, 2005, III SA/Wa 580/05). Pogląd ten należy uznać za ugruntowany. Skutkiem uznania, że sprawa o zwrot wydatków na podstawie art. 101 ust. 7 u.p.s. nie ma charakteru administracyjnego, jest konieczność zastosowania ogólnych reguł przedawnienia roszczeń zawartych w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610; dalej: k.c.). Zgodnie z art. 118 k.c., jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawnienia wynosi sześć lat, a koniec sześcioletniego terminu przedawnienia przypada na ostatni dzień roku kalendarzowego. Zgodnie z art. 120 § 1 zdanie pierwsze k.c., bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne. Przepisy ustawy o pomocy społecznej nie wskazują, kiedy roszczenie o zwrot wydatków staje się wymagalne. Należy zatem odwołać się do ogólnych reguł wynikających z przepisów cywilnych. Stosownie do art. 455 k.c., jeżeli termin spełnienia świadczenia nie jest oznaczony ani nie wynika z właściwości zobowiązania, świadczenie powinno być spełnione niezwłocznie po wezwaniu dłużnika do wykonania. Gmina, która przyznała świadczenia, powinna w pierwszej kolejności wezwać drugą gminę do zwrotu poniesionych wydatków i oznaczyć w wezwaniu termin spełnienia świadczenia. Zgodnie z orzecnictwem, roszczenie staje się wymagalne wówczas, kiedy wierzyciel może skutecznie żądać od dłużnika zadośćuczynienia jego roszczeniu (Wyrok SN, 1991, III CRN 500/90). Po bezskutecznym upływie określonego terminu, gmina może dochodzić spełnienia świadczenia na drodze postępowania cywilnego.

5. Możliwość podważenia zasadności decyzji administracyjnej o przyznaniu pomocy w miejscu pobytu

Przy omawianiu zagadnienia zwrotu wydatków nie sposób nie poruszyć kwestii samego przebiegu postępowania cywilnego. Powództwo oparte na art. 101 ust. 7 u.p.s. należy zakwalifikować jako powództwo o spełnienie świadczenia pieniężnego. Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 6 k.c. na powodzie ciąży obowiązek udowodnienia istnienia roszczenia oraz jego wysokości. Naturalnie nasuwa się pytanie, czy gmina właściwa ze względu na ostatnie miejsce zameldowania na pobyt stały może kwestionować obowiązek zwrotu wydatków już na etapie procesu cywilnego. Odpowiedź na to pytanie sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy i w jakim zakresie sądy cywilne są związane decyzjami wydanymi przez organy administracji publicznej. Na podstawie lektury orzeczeń Sądu Najwyższego (SN) wydaje się, że można postawić tezę o ukształtowaniu się poglądu, zgodnie z którym, co do zasady, sąd cywilny jest związany ostatecznymi rozstrzygnięciami wydanymi przez organy administracji publicznej. Możliwość badania, a ściślej, kwestionowania decyzji administracyjnej jest możliwa, w myśl wypracowanej w judykaturze SN koncepcji bezwzględnej nieważności (nieistnienia) decyzji administracyjnej. W konkretnej sprawie zasada związania sądu cywilnego decyzją administracyjną nie znajduje zatem zastosowania tylko wówczas, gdy w sensie prawnym decyzja nie istnieje, tzn. jest dotknięta wadą nieważności. Sąd Najwyższy wyraża pogląd, że sąd w postępowaniu cywilnym nie ma kompetencji do kwestionowania decyzji administracyjnej, w szczególności pod względem jej merytorycznej zasadności. Jest nią związany także wówczas, gdy w ocenie sądu decyzja jest wadliwa. Takie zapatrywanie SN wynika z roli, jaką odgrywają sądy powszechne oraz sądy administracyjne w wymiarze sprawiedliwości.

Zgodnie z art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP) sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Z kolei zgodnie z art. 185 Konstytucji RP, Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 z późn. zm.; dalej: pr.u.s.a.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych

i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Sąd Najwyższy podkreślał, że niedopuszczalne jest, aby sądy powszechne wkraczały w kompetencje właściwych organów administracyjnych i sądów administracyjnych powołanych do kontroli prawidłowości i legalności wydanych decyzji administracyjnych. Jak trafnie podsumował SN, ostateczne decyzje administracyjne właściwych organów wyrażają określony stan prawny i dlatego, stosownie do zasady domniemania prawidłowości aktów administracyjnych oraz zasady uwzględniania przez sądy powszechne skutków prawnych orzeczeń organów administracyjnych, która ma swoje źródło w prawnym rozgraniczeniu drogi sądowej i drogi administracyjnej, sądy cywilne nie mogą ich podważać (np. Wyrok SN, 2016, II UK 435/15 oraz przywołany tam bogaty dorobek orzecniczy SN w tym zakresie). Nie są zatem zasadne stanowiska sądów powszechnych (zob. Wyrok SR w Szczecinie, 2017, III C 866/16), iż zgodnie z ogólną zasadą ciężaru dowodu, wyrażoną w art. 6 k.c., powoda (gminę, która przyznała świadczenie w miejscu pobytu) obciąża obowiązek wykazania ziszczenia się przesłanek z art. 101 ust. 3 u.p.s. Oceny spełnienia przesłanek organ administracji dokonał już na etapie postępowania administracyjnego, a skutkiem pozytywnej weryfikacji ich zaistnienia było wydanie decyzji o przyznaniu świadczenia. Powtórna ocena przesłanek przez sąd cywilny sprowadzałaby się do kontroli prawidłowości wydanych decyzji, co w świetle przytoczonego orzecznictwa SN jest niedopuszczalne.

W związku z powyższym, zasadność powództwa zależy od udowodnienia kluczowych kwestii: 1) ostatniego miejsca zameldowania osoby bezdomnej na pobyt stały na terenie gminy, która wystąpi w procesie w charakterze pozwanego; 2) spełnienia przez osobę, która otrzymała świadczenie w miejscu pobytu, warunków uznania za osobę bezdomną przez cały okres otrzymywania świadczeń; 3) poniesienia wydatków przez gminę przyznającą świadczenia w miejscu pobytu (powoda). Błędna weryfikacja przez organ ostatniego miejsca zameldowania osoby bezdomnej, bądź też niesłuszne uznanie beneficjanta pomocy za osobę bezdomną, powodują, że decyzja byłaby dotknięta wadą nieważności. Stąd sąd cywilny ma obowiązek poczynienia w tym zakresie własnych ustaleń.

Zakończenie

Gmina, która przyznała świadczenia pomocy społecznej osobie bezdomnej w miejscu pobytu, ma prawo dochodzić zwrotu poniesionych wydatków od gminy właściwej ze względu na ostatnie miejsce zameldowania tej osoby na pobyt

stały. Sprawa o zwrot poniesionych wydatków ma charakter cywilny, a zatem w razie sporu zostanie rozstrzygnięta przez sąd powszechny. Z uwagi na zasadę związania sądów cywilnych ostatecznymi rozstrzygnięciami wydanymi przez organy administracji publicznej, możliwość podważania zasadności powództwa o zwrot poniesionych kosztów jest ograniczona. Gmina, która kwestionuje swoją właściwość, powinna wszcząć spór kompetencyjny już na etapie postępowania administracyjnego. Ponadto przyczyną powstania sporu kompetencyjnego nie może być kwestionowanie przez gminę właściwą ze względu na ostatnie miejsce zameldowania zakresu przyznawanej pomocy w miejscu pobytu.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 775.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 725.

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 z późn. zm.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1191 z późn. zm.

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 lutego 1991 r., III CRN 500/90, LEX nr 3753.

Wyrok Sądu Najwyższego, Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 6 grudnia 2016 r., II UK 435/15, Legalis nr 1546847.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 września 2005 r., I OW 153/05, LEX nr 192100.

- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2007 r., I OW 73/06, LEX nr 362165.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2007 r., I OW 57/07, LEX nr 399097.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2007 r., I OW 67/07, LEX nr 399107.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 sierpnia 2008 r., I OW 42/08, LEX nr 515648.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2009 r., I OW 79/09, LEX nr 612826.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2010 r., I OW 143/10, LEX nr 741739.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2010 r., I OW 155/10, LEX nr 741747.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 marca 2011 r., II OW 95/10, LEX nr 1080399.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 2011 r., I OW 19/11, LEX nr 990317.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2011 r., II OW 75/11, LEX nr 1069091.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lutego 2012 r., I OW 169/11, LEX nr 1113292.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 2012 r., I OW 190/11, LEX nr 1113300.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2014 r., I OW 112/14, LEX nr 1529067.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 lipca 2005 r., III SA/Wa 580/05, ZNSA 2006, nr 2, poz. 111.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 stycznia 2011 r., IV SA/Wr 694/10, LEX nr 954091.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 24 maja 2012 r., II SA/Lu 311/12, LEX nr 1228990.
- Wyrok Sądu Rejonowego w Szczecinie z dnia 17 lutego 2017 r., III C 866/16, LEX nr 2308785.

Literatura

- Maciejko, W. (2016). Właściwość organów pomocy społecznej w sprawach dotyczących osób bezdomnych. W: I. Lipowicz (red.), *Bezdomność – problemy prawne, innowacyjne rozwiązania* (s. 52–61). Warszawa: Fundacja Didactics.

- Sierpowska, I. (2016). Sytuacja prawna osoby bezdomnej – aktywne czy pasywne formy wsparcia?. W: I. Lipowicz (red.), *Bezdomność – problemy prawne, innowacyjne rozwiązania* (s. 29–51). Warszawa: Fundacja Didactics.
- Sierpowska, I. (2020). *Pomoc społeczna. Komentarz* (wyd. 5). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Śledzianowski, J. (1997). Przyczyny bezdomności spowodowane dysfunkcjonalnością rodziny. *Roczniki Naukowe Caritas*, 1, 57–70.

Streszczenie

Ustawa o pomocy społecznej umożliwia osobom bezdomnym otrzymanie świadczeń w miejscu pobytu. Pomoc może być udzielona m.in. w przypadkach szczególnie uzasadnionych sytuacją osobistą i w sprawach niecierpiących zwłoki. Wówczas gmina właściwa ze względu na ostatnie miejsca zameldowania osoby bezdomnej na pobyt stała ma obowiązek zwrócić gminie udzielającej pomocy poniesione koszty. W przypadku sporu, dochodzenie należności odbywa się na drodze postępowania cywilnego.

SŁOWA KLUCZOWE: pomoc społeczna, bezdomność, właściwość organów pomocy społecznej

Summary

The Act on Social Assistance enables the homeless to receive benefits at their place of stay. The assistance may be provided inter alia in cases particularly justified by a personal situation and in urgent matters. In that case, the municipality with jurisdiction over the last place of permanent residence of the homeless person is obliged to reimburse the costs incurred to the assisting municipality. In the event of a dispute, the claim shall be pursued in civil proceedings.

KEYWORDS: social assistance, homelessness, competence of social assistance bodies

Nota o autorze

Aleksandra Kowalczyk – doktorantka w Katedrze Negocjacji i Mediacji na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; główne obszary działalności naukowej: prawo polubownego rozwiązywania sporów, mediacja w administracji, prawo administracyjne; e-mail: aleksandra.kowalczyk@interia.com; ORCID: 0000-0002-2312-3236.

